

通識教育科科主任對分組授課之決策： 街頭官僚特色

許頌聲

霍秉坤

香港中文大學課程與教學學系

香港教育統籌局增撥資源，讓學校進行通識教育科分組授課，同時容許學校按本身的情況靈活運用資源。本研究關注，通識教育科科主任作為前線的決策和執行者，是如何實施分組授課的。研究結果顯示，通識科科主任對學校內分組授課扮演著重要的角色。科主任對政策的理解，與政策制定者的原意有一定的差異；他們對政策的落實和執行，可施行自由裁量權；他們自行發展折衷方案，以尋找方案實施個人所理解的政策。可見，通識教育科主任具備「街頭官僚」的特色。

關鍵詞：通識教育科、街頭官僚、課程決策

引言

2009年9月，香港的中學正式開設新高中課程，通識教育科成為新課程的第四個核心科目。課程發展議會與香港考試及評核局聯合編訂的《通識教育科新高中課程及評估指引（中四至中六）》列明，新高中通識教育科欲幫助學生聯繫不同範疇的知識，為他們提供跨學科的學習機會；又期望學生能從多角度研習不同的課題，更強調要培養學生的獨立學習能力和跨學科思考技能（課程發展議會與香港考試及評核局，2007，頁1-2）。因此，通識教育科十分重視多給予學生空間進行討論和思考，當時的教育統籌局局長李國章便指出：

四十人一班教授通識效果不會好，因為學生要表達自己，又要做project，每班人數應該減少（星島日報，2004）。

教育統籌局（2007年7月後改組為教育局）其後增撥資源，讓學校進行通識教育科分組授課，同時容許學校按本身的情況靈活運用這些資源推行通識教育科課程（關兆錦，2004）。各校通識教育科分組授課的決策過程和最終方案受著不同層級的思考、計劃與決策所影響，從最上層，即教育局的教育政策，到校長、副校長的學校整體課程和人力資源規劃，及至通識教育科科主任對有關資源的分配，確是涉及不同層級的政治過程（political process）（Goodlad, 1991）。通識教育科科主任作為前線的決策和執行者，實施分組授課時，其想法跟教育局的政策目的是否一致？他們實施分組授課時，面對哪些約束？他們如何運用「自由裁量權」（discretion）應對這些約束？

本文討論通識教育科的班額縮減，不打算採用「小班」一詞，而改用「分組授課」。雖然教育局官員和局方的政策文件論及通識教育科的班額縮減，時常交替使用「分組」、「小班」兩詞（教育統籌局，2005a，頁41, 116；關兆錦，2004，2007），甚至教育局官員建議的班額數字（20至30人）跟「小班」的標準也相差不遠（關兆錦，2007）。然而，本文作者認為應該區分不同形式的班額縮減措施。「小班」意指在某一

個學習階段施行的全面性班額縮減措施，如在全港小學推行的「小班教學」政策，對學校行政、班級規劃、學生照顧與輔導、每一科課程決策，甚至對課堂內學與教、師生交流等方面都有影響，而教育局提供的資源更是長遠和較全面的。至於本文討論的通識教育科班額縮減，即「分組授課」，則屬於在個別科目實施的班額縮減，既容許學校自決，靈活安排和規劃。

文獻析評

Michael Lipsky (1980) 提出街頭官僚理論後，不少學者引用其理論。簡單而言，街頭官僚包含三個重要的特點：對政策目的有個別的理解、運用自由裁量權、自行發展折衷方案。通識教育科科主任決定該科運作時，也具有相關特色。

科主任對政策目的之理解

政策必然與秩序有關，重視系統性和一致性 (Colebatch, 2002)。根據「自上而下」的政策執行模式，上級對下級機關負起政策執行的指揮與監督。前線人員作為官僚行政體制的一部分，都有明確的工作職責 (Albrow, 1970, p. 41)，按照既定的指令執行政策 (Beetham, 1987, pp. 3-4)。因此，前線人員的角色應是個執行者，責任就是以中立的身份服從上級指令，推動政策；其本質是技術性的，而非政治性的 (Howlett & Ramesh, 1995; Pulzl & Treib, 2006, pp. 90-92; Sabatier, 1993, pp. 273-275; Vinzant & Crothers, 1998, p. 57)。可是，在現實環境中，上層所制訂政策的目的模糊不清，況且，政策制訂者的政策目的與前線人員的想法和利益亦時有差異 (Lipsky, 1980, pp. 40-45)。再者，上級所下達的指令通常也不可能充分地、完整地覆蓋執行時出現的各種狀況，未能配合實情。前線人員在上述的情況下，對模糊的政策目的和方案作出調整，其實已變相參與了政策的決定 (May & Winter, 2007, pp. 455-457)。事實上，前線人員都會看重對工作場景獨特性的掌握，

應付前線工作的專長，故十分重視維持自主權。Lipsky 認為這正是街頭官僚與一般政策執行者的重要區別（Lipsky, 1980, pp. 15–19; Moore, 1987, p. 75）。

就通識教育科分組授課政策而言，教育局是政策的制訂者，而學校的校長、副校長、科主任，甚至是教師就是前線人員，可能扮演著街頭官僚的角色。通識教育科的分組授課，涉及人力資源的安排，甚至直接影響著課程決策。Bradley 認為課程決策者應包括擁有重要決策權力的所有人，而科主任就是具有決策權力的前線人員，是參與課程決策的其中一員（Bradley, 1985; Taylor, Rizvi, Lingard, & Henry, 1997, p. 32），絕不是被動地依從指令推行政策的追隨者（York-Barr & Duke, 2004, p. 258）。因此，科主任與教育局、校長對分組授課政策的不同理解，直接影響政策的決定和執行。

科主任的「自由裁量權」

「自上而下」的政策執行模式，被看成為一系列的指揮鏈。此一模式假定政策有清晰的目的、具體的指令。可是，如上文所述，上層制訂的政策目的和指令往往是不清晰的。此外，「自上而下」的模式對前線人員多有忽略，因此便有「自下而上」模式的提出（Howlett & Ramesh, 1995, p. 157; Sabatier, 1993, p. 278）。「自下而上」的政策執行模式便強調應賦予前線人員更多的自主權（Pulzl & Treib, 2006, pp. 92–93），就是所謂的「自由裁量權」（discretion）。

通識教育科主任作為前線人員正是街頭官僚，他們擁有「自由裁量權」，是實質的決策者，不時作出大大小小的決策（Hill, 2009, p. 262; Lipsky, 1980, pp. 83–84; Meyers & Vorsanger, 2003, pp. 245–246）。這意味著科主任有著施行分組授課的自主權，他們可選擇以甚麼方法達成目標（不同模式的分組方案）、甚至重新釐定政策目的（Vinzant & Crothers, 1998, pp. 37–38）。可以說，科主任實際上擁有相當的決策能力，教育局所制訂的政策能否實現，往往取決於科主任如何去實施（Lipsky, 1980, pp. 16–18）。

科主任發展折衷方案

科主任作為街頭官僚，其工作受著資源的限制。然而，根據 Lipsky 的主張，街頭官僚仍能掌握著部分（相當有限）的資源，他們便會利用這些僅有的資源，自行發展折衷方案，抗衡來自上層的約束；換言之，他們發展折衷方案，目的是降低工作的不確定性，讓自己更有把握地履行職務（Lipsky, 1980, pp. 162–163）。

在資源不足的情況下發展的折衷方案，通常是將服務重新分配。首先是把服務「程序化」（routinize）、將服務對象「典型化」（stereotyped）。由於學校資源不足，老師未能顧及每一位同學的個別需要，未能因材施教，而只能劃一學與教的程序，以便順利推行教學。老師又可能會較重視某類型同學（如拔尖、補底），因而忽略某些同學的需要（Lipsky, 1980, pp. 140–142; Moore, 1987, pp. 75–76）。Lipsky 認為這是「簡單化」的折衷方案，有時顯而易見，有時卻不易察覺（Lipsky, 1980, pp. 82–86）。故此，瞭解科主任的折衷方案是否存在著 Lipsky 所提出的「簡單化」現象，是非常重要的。

研究設計

本文旨在探討科主任對通識教育科分組授課決策過程中的參與情況和影響力，並以 Lipsky 的「街頭官僚」構想作為理論基礎。科主任在制定課程和人力資源政策的過程中，能夠影響決策，而其處於政策制定過程的前線（frontline）位置，故應被視為「街頭官僚」（Vinzant & Crothers, 1998, pp. ix, xiv–xviii）。

本文就「街頭官僚」的概念，採用質性的個案研究。Merriam（1998）認為個案研究有獨特性（particularistic）、啟發性（heuristic）、描述性（descriptive）的意義；Yin（2003）更強調個案研究具有探索性（exploratory）和解釋性（explanatory）的特色。當我們從個案中獲取

豐富訊息，知悉某些個案的現象，就可以展示實況，揭示問題的複雜性（Merriam, 1998; Yin, 2003）。

本文的研究重點在於通識教育科主任對該科分組授課政策的理解；本文作者以不同學校科主任的個案為研究，資料蒐集以訪談為主，而訪談正是掌握個別人士的思考、想法、關注較佳的方法（Merriam, 1998; Patton, 2002）。透過訪談，以取得有關概念的資料，交互驗證，並作出綜合分析。個案研究要求研究者適時調整訪談策略（Yin, 2003），故每一個訪談都由本文作者親自主持；此外，研究者對通識教育科分組授課的課題持續探討，對研究課題有一定瞭解，很容易出現先入之見（Yin, 2003），為避免把先入之見影響訪談，本文作者擬定訪談問題時，刻意從較寬闊的角度入手，然後才細加追問，好讓受訪者在不受本文作者個人見解影響的情況下去表達自己的見解。

本文的研究問題如下：

1. 通識教育科主任實施分組授課時，如何理解教育局的政策目的？如何安排？
2. 通識教育科主任實施分組授課時，面對哪些約束？
3. 通識教育科主任實施分組授課時，如何應對這些約束？

本文以五位通識教育科主任為個案。通識教育科主任在校內的職級或職務，會影響他們在分組授課決策過程中的參與情況和影響力。因此，本文作者以職級和校內職務為選取受訪者的原則，先後邀請十位科主任參與研究，結果有五位科主任答應接受訪問。以五位科主任的職級言之，有兩位是學位教師（GM）、兩位是高級學位教師（SGM）、一位是首席學位教師（PGM）；於校內職務言之，其中兩位除擔任通識教育科主任外，還分別出任教務主任和學務副校長，於學校整體的課程規劃和人力資源分配事宜，有較大的影響力（見表二）。本文作者在訪談時採用匿名記錄形式（陳向明，2000），並略去資料來源和名稱。表一為訪談綱領。

表一：訪談綱領

研究問題	訪談問題	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 通識教育科科主任實施分組授課時，如何理解教育局的政策目的？如何安排？ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 你對通識教育科進行分組授課有甚麼看法？ ▪ 按你的理解，教育局對於通識科分組授課有甚麼指引？ ▪ 你對學校現時實施的通識科分組授課方案有甚麼看法？ ▪ 通識科分組授課所涉及的額外資源，學校如何安排？ ▪ 你如何理解「高中課程支援津貼」？ 	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 通識教育科科主任實施分組授課時，面對哪些約束？ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 貴校的通識科分組授課方案如何孕育出來？ ▪ 決定通識科分組授課時是基於哪些考慮？ ▪ 哪些人決定通識科是否進行分組授課？如何分組？ ▪ 學校校長對於通識科分組授課有甚麼指引？ ▪ 校長如何跟你商討使用「高中課程支援津貼」？
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 通識教育科科主任實施分組授課時，如何應對這些約束？ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 對於實施通識科分組授課所擁有的資源，你有甚麼看法？ ▪ 以現時所擁有的資源去實施通識科分組授課，有什麼不足？你如何折衷？ ▪ 你如何為學校的通識科分組授課尋找額外資源？

所有訪談都在 2010 年初進行，每位教師的訪談時間約 45 分鐘。本文所使用的資料全都來自五位科主任及其學校網頁。搜集資料後，經整理成文字，經過不同階段的澄清和整理，並以編碼代入不同概念，從而整理成若干主題。

表二：受訪教師資料

受訪者	其他重要職務	教授通識科經驗	科主任經驗
老師甲	學位教師	五年（高級補充程度、新高中）	五年
老師乙	學位教師	四年（高級補充程度、新高中）	五年
老師丙	高級學位教師	五年（高級補充程度、初中、新高中）	兩年
老師丁	首席學位教師、學務副校長	五年（高級補充程度、初中、新高中）	五年
老師戊	高級學位教師、教務主任	超過十年（高級補充程度、初中、新高中）	一年

結果分析

綜合教師的受訪內容，本文作者對教師作為前線決策者及其工作模式，都有新的看法。以下先簡述受訪者及所屬學校背景，然後表述他們對政策目的之理解、擁有的「自由裁量權」、自行發展的折衷方案。

受訪者學校背景

在展示訪談成果前，本文作者先簡述五位科主任的背景、其所屬學校的課程規劃和分組授課方案。

老師甲所屬學校於本學年開設五班中四，通識教育科課節為每循環周（六天，共 48 節）六節（每節 40 分鐘），佔總課時 12.5%。其分組授課方案設計獨特，六節中的其中四節，不設分組授課，即每位老師任教 34 至 39 位同學不等；至於其餘兩節，則安排兩位老師進入同一課室，進行協作教學。

老師乙所屬學校於本學年開設三班中四，通識教育科課節為每周（總節數為 45 節）四節（每節 40 分鐘），佔總課時 9%（中五級會加

至五節，總課時便符合 10% 的最低要求）。其分組授課方案為三班分四組，每位老師任教的學生約為 25 人左右。老師乙近年亦有協助大專院校培訓通識教育科老師，他便根據累積所得的經驗，按學生的學習能力，將他們編成四組。

老師丙所屬學校於本學年開設五班中四，通識教育科課節為每循環周（10 天，共 80 節）10 節（每節 40 分鐘），佔總課時 12.5%。老師丙的學校並沒有為通識教育科實施分組授課，即每位老師需任教約 40 位同學。

老師丁所屬學校於本學年開設五班中四，通識教育科課節為每循環周（六天，共 49 節）八節（每節 40 分鐘），佔總課時 16.3%（中五級會減至五節，總課時便會降低）。其分組授課方案為五班分七組，即每位老師任教約 29 位同學。分組策略方面，老師丁是採用混編模式，方向有二：一、各組同學都是文中有理、理中有文；二、把學習能力不同的同學編進相同組別，即每組都會包括能力高、中、低三類同學。

此外，由於老師丁兼任學務副校長，工作繁重，該校便於通識教育科採行雙科主任制。就高中級別的科務而言，如教學進程、集體備課、教員考核等工作，主要是由另一位科主任負責，但老師丁會分擔查簿、觀課等工作；舉凡涉及人力資源調配、額外資源的申請與運用，他便會跟另一位科主任一起商討、規劃，並起著主導的作用。

老師戊所屬學校於本學年開設四班中四，通識教育科課節為每周（共 41 節）五節（每節 40 分鐘），佔總課時 12.2%。其分組授課方案為四班分五組，即每位老師任教 32 位同學。老師戊同時出掌教務主任，經常參與學校整體課程規劃工作，她擁有超過 10 年教授通識教育科經驗，年前更獲教育局邀請，支援其他中學推行通識教育科，在訪談中常有獨到見解。再者，老師戊十分重視同儕交流，視觀課與共同備課為培訓老師的不二法門，其所屬學校亦幸運地獲得額外資源，減省通識教育科老師課擔，遂得以安排數節共同備課時段，互相切磋。

五位受訪者都參與教授通識科，對通識科有深入了解，都直接或間接參與通識科的設計和政策決定。雖然受訪者並非全權負責通識科分組

教學的決定，但是他們都了解決定的關鍵，而且對決策程序有一定了解，故是提供資料的適當受訪者。

科主任對政策目的之理解

科主任對通識教育科分組授課政策目的的理解

教育局對通識教育科推行分組授課的目的十分清晰。2005年5月，教育統籌局發表《高中及高等教育新學制：第一階段諮詢報告》時指出：「由於施教和學習通識教育科需要在課堂內多作討論，因此通識教育科需要實施『小班』教學教授該科。」為此，教育統籌局便決定調撥資源以支援學校於通識教育科「把學生靈活分組，方便學習和施教」（教育統籌局，2005a，頁41、116）。

事實上，社會上亦有不少的意見認為教育統籌局應提供更多資源，為通識教育科的靈活分組授課，聘用足夠的教師（教育統籌局，2005a，頁114，12.8；2005b，頁14-15；2005c，頁9）。本港教育學者容萬城（2005，頁51）即指出：

新高中通識教育法多採用小組討論，一班四十人進行小組討論，教師會處理得很吃力，學生也不能獲得教師充分照顧，解釋學習上的困難。

受訪的老師中，就以老師戊的說法最具代表性，她有超過10年通識教育科教學經驗，其於分組授課課題，與教育局持有共同的想法：

通識科是有需要進行分組授課的。倘若只以大班教學的話，其實是難以發揮通識科的精神。我們雖也會傳遞知識，但通識科最重要的是讓同學學習綜合、歸納、分析和批判，這就是通識科的精神。（老師戊）

可是，本文作者在訪談過程中發現，並不是所有科主任都跟教育局有著共同的想法。如老師丙所言：

若果修讀通識科是純粹為了考試，恐怕分組授課與否都沒有太大關係。（老師丙）

老師丙的想法明顯是從現實角度出發，於不少學生而言，學習的最重要目的也許就是為了應試和升學。

教育局分組授課的政策方案

受訪者普遍認為教育局的通識教育科分組授課方案不夠具體，亦缺乏指引。遑論可以配合實情，覆蓋執行時可能會出現的各種狀況。在訪談中，老師甲更認為教育局此舉是推卸責任：

我覺得他們（教育局官員）沒有指引，過去參加他們舉辦的工作坊，他們都只是把球拋出來，讓學校自行作出規劃。（老師甲）

本文作者翻閱 2004 年以來各項推行新高中通識教育科的政策文件、致學校的通函，發現教育局確實沒有制訂具體的分組指引。不過，有受訪者卻表示教育局雖對分組授課沒有具體指引，但官員在不同場合中的言論，卻具有引導性：

他們（教育局官員）會在科主任培訓工作坊，又會羅列出種種統計數字，而這些數字卻有引導性，讓大家明白到五班分十組是不可行的，而所謂的「主流」就是五班分七組。（老師乙）

事實上，課程發展處於 2009 年 1 月舉辦「新高中通識教育科課程管理、規畫及領導系列」工作坊中，便曾向各中學代表進行問卷調查。根據當時成功收回的 555 份問卷，通識教育科分組授課安排，是以四班

分六組、五班分七組爲主流，每組平均人數爲 26.9 人（課程發展處，2009）。

對於教育局制訂分組授課政策時所呈現的模糊性，亦有受訪者表示理解，認爲這是容許校本決策的體現：

也許大家會認爲這是教育局「卸膊」，但是我們也必須考慮到每所學校的校情不同，教育局實在很難給予一個放諸四海皆準的指引。反之，透過我們同儕交流，互相刺激，因應本身的校情去摸索適合的方案會更好。（老師戊）

可見，教育局對分組授課政策方案的描述並不確實，容許學校靈活運用資源，給予學校彈性處理分組授課的支援。受訪者對此意見紛紜，有些不認同彈性分組授課政策，有些則理解政策模糊的用意。

教育局分組授課方案所涉的額外資源

本文作者探討教育局爲通識教育科分組授課投放額外資源時，發現一個有趣的現象，由 2004 年 10 月公佈通識教育科成爲核心科目，直至 2009 年 9 月課程正式實施，教育局原初承諾投放的額外資源愈趨模糊，甚至不知所蹤。

2004 年 10 月，當教育統籌局發表《高中及高等教育新學制：第一階段諮詢文件》時，並未有就開設通識教育科提出增加額外資源（教育統籌局，2004）。不久之後，時任教育統籌局常任秘書長的羅范椒芬於 11 月曾表示，新高中學制下，教師與班級的比例由以往的 1.3：1 增加至 2：1，多出的老師正是爲進行分組教學而額外提供的教師數目（成報，2004）及至 2004 年 12 月，當時的教育統籌局首席助理秘書長（學校行政及支援）葉曾翠卿在報章專欄更首度提出發放「通識教育津貼」的建議：

學校可運用「通識教育津貼」，聘請額外教師或教學助理、支付有關通識教育科的服務或採購項目的費用（葉曾翠卿，2004）。

建議公佈後，社會有不同的意見，如建議不以津貼形式發放，而把額外增加的通識教育科師資編制化（大公報，2004）。當諮詢期進入尾聲之際，部分中學校長得悉爭取額外增加的通識教育科師資編制化實難成事後，轉而爭取局方提早發放津貼，以及靈活運用該項津貼的權利（星島日報，2005）。

結果，2005年5月教育統籌局的《高中及高等教育新學制：第一階段諮詢報告》，順應了中學領導層的要求，將建議的「通識教育津貼」易名為「高中課程支援津貼」。究竟學校應如何運用這項津貼？報告書有以下的說法：

當局會為學校提供「高中課程支援津貼」及其他配套措施，以確保通識教育科，以至整個高中課程能順利推行（教育統籌局，2005a，頁42-43，4.71）。

必須注意的是，先前建議的「通識教育津貼」已易名為「高中課程支援津貼」，雖然政策文件上仍有註明易名後的津貼是「確保」通識教育科順利推行、可為通識教育科「安排」分組學習。但是，在上述句子後，亦同時附上「以至整個高中課程」、讓學校「有更多彈性，為推行新學制作出適當安排」等條文。可見，原本用途明確的津貼已漸趨模糊，津貼恐怕不再由通識教育科獨佔。老師乙仔細閱讀通識教育科的政策文件，他有如下的經歷：

我曾經向羅范椒芬提出：「你的諮詢文件沒有明確規定『高中課程支援津貼』必須用於通識教育科……。」當時羅太很直接的作出回應，說：「因為有不少校長要求我們不應該『寫死』這項津貼的用途，我們亦順應他們的要求，好讓他們靈活運用。」（老師乙）

在教育局的通函中提及「高中課程支援津貼」時，亦沒有提及該項津貼應用於推行通識教育科分組授課：

學校可靈活運用此津貼，招聘教師或教學助理、僱用服務及購置學與教資源，以協助推行新高中課程。（教育局，2008a, 2008b, 2009b）

至此，教育局原初承諾投放於通識教育科分組授課的額外資源幾近失蹤。通識教育科分組授課的額外資源趨向模糊的同時，科主任對「高中課程支援津貼」的認識亦甚模糊。老師甲就表示完全不知道該項津貼運用在哪裏：

至於 2009 年才開始有的津貼（即「高中課程支援津貼」），我認為我們並沒有任何得益，因為我們完全不知道校方將這資源放到哪裏去。（老師甲）

老師甲的通識教育科團隊是否真的沒有任何「得益」，尚待進一步考察，但這至少顯示老師甲對有關資源的認識頗為模糊。同樣地，老師乙意見相近：

我們的人手有多少是來自額外資源？這些額外資源有多少用於通識科？我根本無從得知。（老師乙）

就校本管理角度言之，不鎖定各項津貼的用途，容許學校靈活運用，是符合近年推行的校本管理原則的。在靈活運用的原則下，受訪者所屬的學校都傾向將不同的津貼一併運用，如任職學務副校長的老師丁所言：

我和校長會把這項津貼跟其他各項津貼一併處理。（老師丁）

出任教務主任的老師戊亦相信：

我相信校長和副校長已將這項津貼和其他津貼合併處理。襄助我們的教學助理應該是由這些款項聘用的。（老師戊）

從政策發展的角度而言，政府初期欲以分組授課資源協助通識科教學，但後來卻按意見調整「為推行新學制作出適當安排」，並無不妥；然而，從受訪通識科教師的理解而言，分組授課方案並不清晰，明確的津貼已漸趨模糊。就通識教育科的發展而言，分組授課資源已被削減。

科主任的「自由裁量權」

上文曾經提及科主任「自由裁量權」的權限乃受著不同因素影響；上層領導又會傾向約束科主任的「自由裁量權」。究竟通識教育科科主任在規劃分組授課方案時，受著甚麼程度、甚麼因素的約束？科主任又如何應對這些約束？

科主任實施分組授課的約束

部分受訪者於分組授課的「自由裁量權」，乃受學校整體規劃所約束。如老師戊原初提出的是四班分六組（每組 28 人）方案。這是她和另一位通識教育科老師，就著課程的架構與運作，經過長時間摸索和思考而孕育出來。但由於通識教育科需配合該校的整體規劃，便須作出「犧牲」，改行四班分五組（每組增至 32 人）方案：

校長和副校長都擔心，若中、英、數、通識四科各有自己的分組方案，選修科亦容許同學自由選讀的話，傳統的班級凝聚力便蕩然無存，行政和秩序也會出現混亂，故傾向把四個必修科的分組安排統一處理。為配合學校的整體政策，我們便不得不改變現時的方案。（老師戊）

老師戊重申這不是一個令人滿意的安排，雖然每組學生人數只增加了四人，問題似乎不大。但新方案卻影響了科任老師教學經驗的累積。皆因原初規劃是安排老師任教多於一組，好讓他們「熟能生巧」，於最短的時間內累積最多教授通識科的經驗。新安排卻使老師只能任教一組，影響通識科老師的教學效能。

至於老師乙，亦受制於學校的整體規劃：

這個學年，由於我校計劃在現有資源不變下，額外增開一班，校長便要求每一科計劃如何縮減人手。校長和教務主任向我建議下學年的中四級通識科不再施行分組授課。……校長更提出，我們若選擇繼續分組授課，我們便要自行承擔分組授課所額外增加的課擔。（老師乙）

對老師乙及其團隊來說，這恐怕是沒有選擇中的選擇。

部分受訪者於分組授課的「自由裁量權」，又受其職級與職掌所約束。老師甲表示校長從來沒有跟他提及「高中課程支援津貼」，亦沒有公開說明如何用這項津貼。當本文作者向老師甲提到津貼款額大概是42萬時，老師甲的反應頗大：

這筆錢其實可以聘請2位老師！不過，……從行政角度而言，他們必然從「整體」去考慮。但究竟由哪些科目「瓜分」津貼？我真的不知道。事實上，我也不太清楚校方的行政安排。（老師甲）

至於老師丙，也有類似看法：

（校長）沒有和我商討過如何使用有關津貼。……我確實不清楚這筆錢是否已用於我們的通識科。（老師丙）

可見，由於科主任未有兼任領導層行政職務，他們連參與商討涉及分組授課資源分配的機會也沒有。同樣未兼有領導層行政職務的老師乙雖然表示校長會跟他討論如何運用「高中課程支援津貼」，但所謂的「商討」也純屬知會而已：

校長認為「高中課程支援津貼」原意是為通識教育科分組授課而設，但是她亦同時要兼顧英文科的需要，因為英文科是最重要的。（老師乙）

同樣的情況也出現在老師戊身上。縱使老師戊身為教務主任，但只有副校長最清楚新高中課程的規劃與安排，由於她並非學校資源調撥的掌舵人，故對分組授課感到無能為力：

校長和副校長曾提及有一項津貼，並常常說是「0.1、0.1」，卻沒有提到這項津貼是用於通識科。所以我知道有所謂「0.1」的津貼，但這項津貼卻是由各科「瓜分」使用。（老師戊）

誠然，亦有受訪者不受約束，如老師丁便有空間行使其「自由裁量權」：

校長並沒有對通識教育科分組授課作出任何指引，主要是由我和科主任共同商討。而我亦擁有最終決定權。於我們所屬學校文化而言，我們三人（校長和兩位副校長）是最高決策層，我們三人的分工，是建基於三人之間互相信任。一切與教務有關的工作，包括課程規劃、老師教節安排都全由我去決定。（老師丁）

相信科主任於職級和職掌的不同，其所受制約的程度會有不同。倘若科主任本身是高級管理層成員，必然會掌握更多學校整體發展策略，亦更能調配資源（Brown, Boyle, & Boyle, 1999, p. 325），擺脫約束。

科主任運用「自由裁量權」應對約束的方法

科主任面臨不同方面的約束，其「自由裁量權」的權限恐怕已大大縮減。本文作者在進行研究考察時，發現有受訪者的回應較消極，傾向接受約束，自我限制；同時，也有受訪者卻運用僅有的「自由裁量權」，在有限的自主空間中，設計分組授課方案，甚至進一步利用此有限的分組方案，提升團隊的教學效能，以至同學的學習效能。

老師丙是諸位受訪者中，回應相對較為消極的一位，他較傾向接受約束，認為在眾多限制的情況下，分組與否也關係不大：

除非班額降至二十人左右，分組授課才變得有意思。否則每班三十人與四十人沒有太大差別。亦由於現時的班額約四十人，我們的教學便主要以直接講授為主。……試想，我們怎能要求同學時刻都跟老師互動。（老師丙）

事實上，老師丙的學校並沒有為通識教育科實施分組授課。老師丙的決定亦顯示了他的無力感：

我未有跟校長討論過應否在通識科進行分組授課，因為這已不涉及我的層面，而是學校整體資源分配的問題，未能安排通識科進行分組授課，我們也沒有辦法。（老師丙）

不過，亦有受訪者仍堅持在有限的自主空間中，設計分組授課方案，以實踐自己的理念，提升團隊的教學效能，以至同學的學習效能。老師甲的分組授課方案本身是經過長時間摸索和蘊釀的：

這個方案是由我們任教高級補充程度通識科時摸索出來，高級補充程度通識教育科共有六課節，我們便安排其中兩節由兩位老師共同施教。這個安排促進了老師之間的交流，有助他們互相學習。（老師甲）

結果，其新高中分組授課方案設計依然獨特，六節中的其中四節，不設分組授課；至於其餘兩節，則安排兩位老師進入同一課室，進行協作教學，老師甲強調這個方案既能解決學校課室不足的問題，而人力資源安排上相對於一般學校實行五班分七組（多需 40% 人手）或五班分八組（多需 60% 人手），他們的方案只是比常規人手安排多了 30% 而已。誠然，老師甲更看重的，是方案能夠貫徹過去重視團隊之間交流的優良傳統：

通過這種分組授課的模式，我期望科任老師在三年過渡期中，接觸和學習不同的單元，最終可以成為「全能」通識老師。
(老師甲)

除了透過有限的方案提升通識教育科團隊的教學效能，亦有受訪者特別重視提升同學的學習能力。老師乙雖採用三班分四組此一較普遍的方案，但他考慮到校內中四級學生的學習差異較大，便刻意根據同學的學習能力把他們編成四組：

我們可以日常課時中，將共同預備的教材稍作加強，例如多給參考文章，多給習作等，直接在 A 組進行拔尖；同樣地，老師也可以將教材加以調適，在能力較差的 C、D 組中使用。這樣，我們暫且不用分心再開設甚麼甚麼「補底」班。(老師乙)

受訪者的分組授課方案中，亦有完全相反的做法。老師丁同樣十分重視同學的學習差異，故他便以「逐個秤」的方式，根據他們中三時有通識科元素的科目的成績，個別考慮，安排學習能力不同的同學編進同一組別：

我們分組授課的方案有兩個方向：一、各組同學都是文中有理、理中有文；二、我們刻意安排學習能力不同的同學編進相同的組別，即每組都會有學習能力高、中、低的同學。
(老師丁)

老師丁期望以混編的模式，將不同學習背景的同學聚在一起，刺激他們的思維；同時亦希望學習能力較高的同學能夠帶動能力相對較遜的同學提升成績。

科主任自行發展的折衷方案

科主任實施分組授課時面對的困難

上文曾提及自 2004 年 10 月公佈通識教育科成為核心科目，直至 2009 年 9 月課程正式實施，教育局原初承諾投放的額外資源愈趨模糊，就連眾受訪者也深感分組授課的資源不足。

科主任在人力資源調配上的壓力相當大。老師甲團隊中的老師教節約 30 節（總節數為 48 節），就算出掌科主任的他，也只獲減省兩至三節，他認為在資源不足的情況下，團隊的課擔繁重，雖云通識教育科是核心科目，但待遇實不如其他傳統核心科目：

通識科的備課時間較長；批改課業時，由於沒有標準答案，也要多用時間去批改，與語文老師批改作文相近。但通識科老師的課節卻不能像語文科老師般得教節的減省。（老師甲）

老師丙也有同樣的體會，他們團隊的課擔達 47 節（總節數為 80 節），跟任教其他科目的老師無分別。他說：

因此，沒有人再建議要分組授課，免得大家需要共同承擔更多教節。（老師丙）

亦有受訪者表示除課擔沉重外，在新舊學制轉換的過渡期中，也較難招聘合適的通識教育科老師：

我們的人手出現緊張，皆因我們有兩位老師於下學年要開授其本科（生物科和經濟科）的新高中課程，暫不能任教下學年中四級，至於另外幾位儲備師資，雖已修畢教師培訓課程，但卻仍有很重的預科課擔，不可能分擔通識教育科的工作。結果，我們縱使想多分幾組，最終因沒有適合老師而告吹。（老師乙）

此外，由於原先應用於通識教育科的「高中課程支援津貼」遭不同程度的削奪，科主任都感到支援不足，特別是連教學助理也被削奪，推行課程倍感吃力。其中，老師甲的例子最值得我們參考：

通識科乃是由零開始，老師的教材要從頭做起，現在卻只有一位教學助理去支援我們九位老師，基本上並不足夠。加上，學校專為通識教育科聘請的教學助理，其實只有一半時間是支援我們的，其餘一半時間是要履行代課職務，或協助副校長工作。
(老師甲)

事實上，老師戊都有同樣的看法：

通識教育科確是由零開始，不像其他科目有本身的教學傳統，這些都需要我們通識科老師多花心力去建立的。(老師戊)

面對沉重的工作壓力，支援的缺乏，老師甲亦不禁慨嘆：

就像這個月（2010年4月），既要選定中五級教科書、籌劃中五級專題研習事宜、中四下學期考試擬題，工作量仍然很重，很吃力。很大壓力，很能感受鄧小平所說「摸著石頭過河」的心情，有時更會發惡夢：被人殺、殺人、被蛇咬……。(老師甲)

科主任的折衷方案

街頭官僚在資源不足的情況下，會採取折衷方案，重新分配服務(Lipsky, 1980, pp. 140-142)。幾位受訪者都表示暫時解決資源不足的最有效方法，就是把部分工作項目推遲施行。如老師甲清楚瞭解通識教育科應重視教授「探究式學習」方法：

同學在學期初掌握了「探究式學習」方法，他們便可以應用這技巧去學習通識教育科，以至不同的學科。但老師根本沒有精神、空間和時間去籌劃這些活動。（老師甲）

老師甲的團隊於學期初曾計劃舉辦考察活動和上、下學期各兩次的論壇，讓同學鍛鍊「探究式學習」技巧，可是，由於支援不足，他們只能縮減論壇的次數；至於考察活動，亦需待中七級同學於下學期離開學校後，團隊才得以騰出課節，規劃和進行這活動。結果，原先構思在上學期教授的「探究式學習」技巧，被逼延至下學期進行，對學生的學習而言，恐怕也算是個阻礙。

老師戊很重視同儕間於教學上的觀摩，認為這是科任老師累積經驗的最佳方法，她表示：

我認為我們應該要有空間進行同儕間於教學上的觀摩。因為我發現同儕間互相觀摩最能改善教學。可是，由於我們的課節仍算多，很難安排時間進行觀課活動，特別是上學期，大家都很忙，結果我們只好將觀課活動延至下學期才進行。（老師戊）

街頭官僚的折衷方案往往是一種「簡單化」手段，為求將工作簡化與劃一（Lipsky, 1980, pp. 140–142），便有意無意地忽略某些顧客（在學校而言是學生）的需要。但本文作者考察受訪者資源如何不足時，仍能看見他們致力尋找其他資源，盡可能對學與教作出改善。如老師乙所屬學校下學年要加開一班，不可能進行分組授課。老師乙仍然設法彌補：

我打算運用校內的一些撥款，聘請幾位通識科成績優異的畢業生回校，推行課後「拔尖」課程，盡量彌補下學年未能夠分組授課的缺陷。（老師乙）

老師丁以混編的形式把中四級同學分組，各組的學習差異問題遲早亦會浮現。由於他同時擔任學務副校長，使通識教育科運用資源處於較有利的位置，他便決意動用「多元學習津貼」撥款，用於通識教育科：

為解決學習差異的問題，我們正申請「多元學習津貼」撥款，開設拔尖課程。我們會挑選中四級通識科成績最理想的 40 位同學，安排他們進行測驗，最終揀選最適合的 20 至 25 位同學參加這個「拔尖班」，聘用外間機構，提供三節課程。（老師丁）

在訪談期間，老師丁亦表示他同時都有考慮為學習能力稍遜的同學進行「補底」，但是，通識教育科獨特之處卻在於學習態度的培養，他認為同學若對時事沒有興趣，實難以通過這種「補底班」形式彌補不足，故如何進行通識教育科的「補底」，仍是他積極探索的課題。

討論

本文旨在分析科主任在學校內通識教育科分組授課決策過程中的參與，透過訪談，取得有關資料，交互驗證，綜合分析。現歸結四個重點如下：

首先，通識科主任對政策目的之理解，非常重要。在通識教育科分組授課的課題上，教育局制訂的政策僅屬綱領性質，當然這涉及到校本管理的原則，讓學校可以根據其本身校情，調整分組授課策略。可是，分組授課所涉的額外資源，就明顯地愈趨模糊，特別是「通識教育津貼」易名為「高中課程支援津貼」後，分組授課的資源更有被削奪之嫌。從政策發展的角度而言，教育局因應校長意見，調整分組授課方案，並無不妥。然而，科主任如何理解分組授課方案的目的、分組授課的具體內容，以至方案所涉的資源，都影響他們對方案的接受程度。這一實況體現了「街頭官僚」與上層政策制訂者對政策的目的有不同的理解，兩者的想法和利益亦時有差異（Lipsky, 1980）。這些理解的差異，直接影響科主任對校內通識教育科的決策和實行。

其次，在學校課程發展、人力資源分配的過程中，教育局和學校校長，校長和科主任，在政策目的和實施上出現矛盾是難以避免的。從訪談所知，科主任都普遍受到上級的約束，如只獲校長知會有「高中課程

支援津貼」(教師戊)、如何運用「高中課程支援津貼」(教師乙)，甚至全不知情(教師甲和教師丙)。當然，科主任職級的高低，亦會與受約束的程度成反比。究竟，他們彼此間是互相角力，還是可以有效地分享權力？Blandford 強調與中層管理人員(如科主任)分權的重要性(Blandford, 1997, pp. 3-5)；誠然，科主任的分組授課方案，也當配合學校整體課程發展的優次(Adey, 2000, p. 428)。既然科主任是學校管理團隊中不可或缺的成員(Brown, et al, 1999, pp. 322-323)，校長和科主任便應彼此信任尊重、尋求共同方向、接納對方意見(Andrews & Crowther, 2002)，而避免出現 Lipsky 所描述的約束、監控與擺脫的角力。

其三，根據「街頭官僚」理論，面對資源不足，街頭官僚往往以「簡單化」方式折衷，對顧客的服務重新處理。他們主要取決於其偏好，於是便有意無意地忽略了部分有需要的顧客(Lipsky, 1980, p. 57-59; Maynard-Moody & Leland, 2000, pp. 113-115)。在本研究中，通識科主任運用了「推遲施行」(老師甲)、「延至下學期才進行」等折衷辦法(老師戊)。誠然，這些對學生學習而言，都是重要的阻礙。可見，折衷方案必然會對某些同學、某種工作有所忽略。然而，根據本文作者的考察，並非所有科主任的折衷方案都像「街頭官僚」理論所描述般負面，本文作者仍然看見部分科主任仍致力尋找更多額外資源，彌補不足，籌謀學與教的提升(如教師乙、教師丁)。這方面的實況，可能是因本地對教育的重視，教師專業水平不錯，以至教師仍具空間尋求折衷方案。

其四，科主任並不是只依從指令的執行人員，而是實質的決策參與者，在有限資源供給的情況下，規劃校本的分組授課方案。舉例來說，教師戊認為分組授課政策模糊，但容許校本決策的體現：「透過我們同儕交流，互相刺激，因應本身的校情去摸索適合的方案會更好」；又如老師乙表示：「打算運用校內的一些撥款，聘請幾位通識科成績優異的畢業生回校，推行課後『拔尖』課程，盡量彌補下學年未能夠分組授課的缺陷」。另一位教師則延遲觀課活動至下學期：「可是，由於我們的課節仍算多，很難安排時間進行觀課活動，特別是上學期，大家都很忙，結果我們只好將觀課活動延至下學期才進行。」事實上，各科主任

清楚掌握自己的工作場景，重視自己的自主權。可見，科主任仍能掌握一定資源，並加利用，發展折衷方案以擺脫政策的約束。他們作為前線人員，調整了政策目的和方案，變相參與了政策的決定。這與一般政策執行者有重要的區別（Lipsky, 1980; Moore, 1987）。

科主任作為街頭官僚，其工作受著資源的限制。然而，根據 Lipsky 的主張，街頭官僚仍能掌握著部分（相當有限）的資源，他們便會利用這些僅有的資源，自行發展折衷方案，抗衡來自上層的約束；換言之，他們發展折衷方案，目的是降低工作的不確定性，讓自己更具把握履行職務（Lipsky, 1980, pp. 162–163）。

通識科科主任對學校內分組授課的決策，雖然受著約束，但仍扮演著重要的角色。他們對政策的理解，與政策制定者的原意有一定的差異；他們對政策的落實和執行，也受一定的約束。然而，科主任仍可施行自由裁量權，自行發展折衷方案，以尋找方案實施個人所理解的政策。按本文作者的分析，科主任具備了「街頭官僚」理論的特點。他們不僅是政策的前線執行者，也對學校層面政策目的和方案作出調整，作出課程政策的決定。

總結

本文以通識科科主任在分組授課決策中扮演的角色，突顯他們「作為前線人員，能調整政策目的和方案，並能參與政策的決定」。明顯的，科主任於通識教育科分組授課決策過程中有一定的自主權，他們可選擇達成目標的方法（不同模式的分組方案）、重新釐定政策的目的（Vinzant & Crothers, 1998, pp. 37–38）。可以說，通識教育科科主任作為前線人員正是街頭官僚，他們擁有「自由裁量權」，是實質的決策者，不時作出大大小小的決策。科主任實際上擁有相當的決策能力，教育局所制訂的政策能否實現，往往取決於科主任如何去實施（Lipsky, 1980, pp. 16–18; Hill, 2009, p. 262）。再者，街頭官僚在課程政策的學校層面，

涉及的微觀決策者頗眾，且各人對直接制定折衷方案有更大、更深遠的影響。

整體而言，以街頭官僚詮釋科主任的執行和決策影響，具一定價值。然而，引入街頭官僚的概念，尤其是把這概念應用於亞洲地區，應用於學校層面，應用於教學層面的前線工作者，仍可作進一步的研究。

參考文獻

- 大公報（2004，12月20日）。〈逾八成受訪中學校長，反對一步推通識教育〉。《大公報》，頁A15。
- 文匯報（2008，6月11日）。〈新撥款安排，學校資源遭削減〉。《文匯報》，頁A28。
- 成報（2004，11月10日）。〈羅范椒芬透露採分組小班模式，通識教學增聘三千教師〉。《成報》，頁A09。
- 李國章（2005，5月18日）。〈立法會會議上教育統籌局局長李國章教授就「高中及高等教育新學制——投資香港未來的行動方案」的致辭全文〉（政府新聞處新聞公報）。香港，中國：政府新聞處。
- 星島日報（2004，11月10日）。〈李國章：通識40人一班欠佳〉。《星島日報》，頁F02。
- 星島日報（2005，5月24日）。〈新高中11科減校本評核比例〉。《星島日報》，頁F02。
- 孫明揚（2008a，4月24日）。〈改善師生比例，提升教學效能〉。《文匯報》，頁A26。
- 孫明揚（2008b，5月29日）。〈教育局局長在香港校長研討會上的致辭全文〉（政府新聞處新聞公報）。香港，中國：政府新聞處。
- 容萬城（2005）。〈香港教育改革與「新高中通識教育」的實踐與挑戰〉。《香港教師中心學報》，第4期，頁43-53。

- 教育局 (2008a)。《二零零八／零九至二零一一／一二學年加強高中課程支援津貼》(教育局通函第 75/2008 號)。擷取自 <http://334.edb.hkedcity.net/doc/chi/EDBCM08075C.pdf>
- 教育局 (2008b)。《推行高中及高等教育新學制(334)的準備工作(2008/09 學年)》(教育局通函第 131/2008 號)。擷取自 http://334.edb.hkedcity.net/doc/chi/cm%20to%20schools_nss%20prep_080904c_clean.pdf
- 教育局 (2009a)。《首屆新高中學生的多元學習津貼——其他語言及其他課程(由 2009/10 至 2011/12 學年)》(教育局通函第 42/2009 號)。擷取自 http://334.edb.hkedcity.net/doc/chi/EDBCM09042C_DLG.pdf
- 教育局 (2009b)。《推行高中及高等教育新學制的準備工作(2009/10 學年)》(教育局通函第 99/2009 號)。擷取自 <http://334.edb.hkedcity.net/doc/chi/EDBCM09099C.pdf>
- 教育統籌局 (2004)。《高中及高等教育新學制：第一階段諮詢文件》。香港，中國：教育統籌局。
- 教育統籌局 (2005a)。《高中及高等教育新學制：第一階段諮詢報告》。香港，中國：教育統籌局。
- 教育統籌局 (2005b)。《改革高中及高等教育學制諮詢意見概覽》。香港，中國：教育統籌局。
- 教育統籌局 (2005c)。《高中及高等教育新學制：第二次問卷調查結果摘要》。香港：教育統籌局。
- 教育統籌局 (2006)。《小班教學正面睇》。擷取自 <http://www.edb.gov.hk/index.aspx?nodeID=5723&langno=2>
- 教育統籌局校本管理組 (2007)。〈校本管理簡介〉。香港，中國：教育統籌局校本管理組。
- 陳向明 (2002)。《質的研究方法與社會科學研究》。北京，中國：教育科學出版社。
- 葉建源 (2004)。〈從國際趨勢與近期研究成果看香港小班教學教育政策的可行性〉。《香港教師中心學報》，第 2 期，頁 109-115。
- 葉曾翠卿 (2004, 12 月 15 日)。〈新學制不衍生超額教師〉。《香港經濟日報》，頁 A37。
- 課程發展處 (2009)。《規畫新高中通識教育科課程的最新發展：相關資料統計》。擷取自 http://ls.edb.hkedcity.net/LSCms/file/Leadership_files/leadership_series1/day2_am/event1/latest_development_info_090106.ppt

- 課程發展議會與香港考試及評核局（編訂）（2007）。《通識教育科新高中課程及評估指引（中四至中六）》。香港，中國：課程發展議會。
- 鄭燕祥（2004，12月22-23日）。〈小班教學：研究誤用及評論不公〉。《明報》，頁B6。
- 關兆錦（2004，12月1日）。〈通識增津貼，配合小組討論〉。《香港經濟日報》，頁A36。
- 關兆錦（2007，2月21日）。〈善用資源，靈活推行新學制〉。《文匯報》，頁A18。
- Adey, K. (2000). Professional development priorities: The views of middle managers in secondary schools. *Educational Management & Administration*, 28(4), 419–431.
- Albrow, M. (1970). *Bureaucracy*. New York, NY: Praeger.
- Andrews, D., & Crowther, F. (2002). Parallel leadership: A clue to the contents of the “Black Box” of school reform. *International Journal of Educational Management*, 16(4/5), 152–159.
- Arias, J. J., & Walker, D. M. (2004). Additional evidence on the relationship between class size and student performance. *Journal of Economic Education*, 35(4), 311–329.
- Beetham, D. (1987). *Bureaucracy*. Milton Keynes, England: Open University Press.
- Blandford, S. (1997). *Middle management in schools: How to harmonize managing and teaching for an effective school*. London, England: Pitman.
- Bradley, L. H. (1985). *Curriculum leadership and development handbook*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Brown, M., Boyle, B., & Boyle, T. (1999). Commonalities between perception and practice in models of school decision-making in secondary schools. *School Leadership & Management*, 19(3), 319–330.
- Colebatch, H. K. (2002). *Policy*. Buckingham, England: Open University Press.
- Glover, D., Gleeson, D., Gough, G., & Johnson, M. (1998). The meaning of management: The development needs of middle managers in secondary schools. *Educational Management & Administration*, 26(3), 279–292.
- Goodlad, J. I. (1991). Curriculum making as a sociopolitical process. In M. F. Klein (Ed.), *The politics of curriculum decision-making: Issues in centralizing the curriculum* (pp. 1–13). New York, NY: SUNY Press.

- Hill, M. (2009). *The public policy process*. Edinburgh, Scotland: Pearson Education.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (1995). *Studying public policy: Policy cycles & policy subsystems*. New York, NY: Oxford University Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- May, P. J., & Winter, S. C. (2007). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 19(3), 453–476.
- Maynard-Moody, S., & Leland, S. (2000). Stories from the front lines of public management: Street-level workers as responsible actors. In J. L. Brudney (Ed.), *Advancing public management: New developments in theory, methods and practice* (pp. 109–123). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Merriam, S. B. (1998). *Qualitative research and case study applications in education*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Meyers, M. K., & Vorsanger, S. (2003). Street-level bureaucrats and the implementation of public policy. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of public administration* (pp. 245–255). London, England: Sage.
- Moore, S. T. (1987). The theory of street-level bureaucracy: A positive critique. *Administration & Society*, 19(1), 74–94.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative evaluation and research methods*. Newbury Park, CA: Sage.
- Pedder, D. (2006). Are small classes better? Understanding relationships between class size, classroom processes and pupils' learning. *Oxford Review of Education*, 32(2), 213–234.
- Pulzl, H., & Treib, O. (2006). Implementing public policy. In F. Fischer (Ed.), *Handbook of public policy analysis: Theory, politics and methods* (pp. 89–107). Boca Raton, FL: CRC Press.
- Sabatier, P. A. (1993). Top-down and bottom-up approaches to implementation research. In M. Hill (Ed.), *The policy process: A reader* (pp. 272–295). London, England: Prentice Hall.
- Scott, P. G. (1997). Assessing determinants of bureaucratic discretion: An experiment in street-level decision making. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 7(1), 35–57.

- Taylor, S., Rizvi, F., Lingard, B., & Henry, M. (1997). *Educational policy and politics of change*. London, England: Routledge.
- Vinzant, J. C., & Crothers, L. (1998). *Street-level leadership: Discretion and legitimacy in front-line public service*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Westerlund, J. (2008). Class size and student evaluations in Sweden. *Education Economics*, 16(1), 19–28.
- Yin, R. K. (2003). *Applications of case study research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- York-Barr, J., & Duke, K. (2004). What do we know about teacher leadership? Findings from two decades of scholarship. *Review of Educational Research*, 74(3), 255–316.

The Decision of Liberal Studies Panel Heads on Groupings: Features of Street-Level Bureaucracy

Chung-sing Hui and Ping-kwan Fok

Abstract

The Hong Kong Education Bureau provides additional resources for schools to execute teaching in groups in Liberal Studies. Meanwhile, it allows schools to operate with flexibility in respect to individual school situation. This research focuses on how panels of Liberal Studies, as frontline decision makers and executors, implement small group teaching. The research findings show the panels of Liberal Studies play an important role. In details, they may have different understandings from the intents of policy makers; they may hold the power to judge freely when implementing and executing the policy; and, they may develop accommodating plans to implement their perceived policy. Obviously, Liberal Studies panels own features of “street-level bureaucrats”.